



 大學用書

警察行政法論 ——自由與秩序之折衝

李震山
——
著

2026年7月增修七版

名師必修課
體驗講堂



案例寫作



實例研討



裁判解析

免費課程
立即掃碼



購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18713>

警察行政法論

——自由與秩序之折衝

李震山 著



元照出版

搶先試閱版

元照出版公司

七版序

去蕪存菁且能與時俱進，是本書歷來改版的首務。僅將本版新增重要內容標記於次，另則不一一臚列，盼尚能合乎讀者的需求。

- 一、因資訊科技的快速發展，於第七章第九節，擴增警察運用資訊科技設備行使職權與個人資料保護關係的論述。
- 二、因〈道路交通基本法〉的公布施行（2024.12.01），於第七章第十節，增列保障「交通基本權」的理據。
- 三、因呼應政府推行「全社會防衛韌性」政策，且正視我國特殊地緣政治環境，於第九章增列第四節，探析警察機關面對境外敵對勢力應整備的法制與作為。

針對讀者的支持外、內人始終不渝的協助，以及編輯同仁的專業把關，作者深表謝忱，若能再獲方家不吝指正，則幸甚！

李震山

2026年5月9日母親節前夕



元照出版

搶先試閱版

初版序

警察法學一向被吾人納屬行政法各論，因此，其體系架構或個別議題之研析，皆需與行政法學發展亦步亦趨。至於我們所師承的歐陸警察法學，大多先於行政法而存在，堪稱為孕育現代行政法的搖籃；演變至今，警察法需賴行政法之反哺，兩者相需相成，共同見證現代國家權力發展的軌跡與轉折。再者，行政法與憲法併列為公法，現代警察法學之研究，倚重憲法諸多原理原則及基本權利保障理論漸深。本書的書名與內容即可證明憲法、行政法、警察法間密切之關聯性，該種環環相扣的關係，主宰整本書的思維與脈絡。

在逾二十年的大學教學生涯中，曾先後在中央警察大學、中正大學、政治大學及台灣大學進修學士班等大學部，擔任警察法選修課程授課工作，在研究所則不定期開設警察法專題之討論課。此外，遇有重要的警察法學議題時，亦積極加入研究或討論，例如：司法院大法官作成的釋字第三八四號解釋（與人身自由有關）、釋字第四四五號解釋（與集會遊行法有關）、釋字第五三五號解釋（與警察臨檢有關）、釋字第六〇三號解釋（與按捺指紋有關），以及警察職權行使法的研議等。如今，有機會將教學、研究心得體系化、學術化為兼具教科書與專書性質的著作，內容雖仍有不盡如意之處，總算撥雲霧見天日，對自己常年的心願有一初步的交代。

本書第一章為緒論。第二章、第三章探討警察任務法，係將拙作「警察任務法論」一書濃縮而成。第四章、第五章分別論述警察組織及人員法。第六章至第九章為警察作用（職權）法，除基礎理論外，從個別基本權利保障剖析警察作用為論述重心。第十章為警察救濟法，包括爭訟、國家賠償及補償責任。各章內容力求扼要，更求前後貫串，一氣呵成。

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18713>

這本書得以問世，感謝元照出版公司推廣法學多元發展之美意，也感謝月旦法學雜誌邀我撰寫二〇〇二至二〇〇五年警察法學回顧，得以持續掌握國內警察法學研究之走向與成果，同時亦感謝月旦法學教室提供我撰寫警察作用法共六講的機會（整理集結於本書第六、七兩章），就本書之完成發揮臨門一腳的功用。對本書有貢獻的蔡庭榕、刁仁國、陳正根、許義寶、李錫棟、歐永銘、翁鵬倫……等同道及同學，對與我併肩努力不懈的牽手，以及對提供我優質自主教學研究環境的政治大學法學院，謹一併致上最誠摯的謝意。

李震山

2007年8月



元照出版

搶先試閱版

目 錄

七版序

初版序

第一章 緒 論

第一節	警察之意義	3
第二節	警察法之意義	9
第三節	警察行政法之內涵.....	20
第四節	臺灣警察法學（制）的發展	28
第五節	結 語	31

第二章 警察任務在行政權中危害防止任務之定位

第一節	國家危害防止任務之分配	35
第二節	警察任務之法令依據與分類	39
第三節	警察行政與其他情治行政任務之分配.....	43
第四節	警察行政與一般行政任務之分配	56
第五節	結 語	64

第三章 警察職務協助之任務

第一節	行政協助之法理基礎及類型	67
第二節	警察職務協助之類型與前提要件	71
第三節	警察依行政程序法第十九條之協助	75
第四節	警察依行政執行法第六條之協助	77
第五節	警察協助保護私權之任務	84
第六節	結 語	97

第四章 警察組織法

第一節	警察組織法之法理與組織變革	101
第二節	中央政府警察組織.....	112
第三節	地方政府警察組織.....	119

搶先試閱版

第五章 警察人員法

第一節	警察人員之概念	129
第二節	警察人員之教育、考試與任用	131
第三節	警察人員之權利、義務與責任	143
第四節	附論——私人參與警察任務與職權之執行	170

第六章 警察作用法之基本理論

第一節	警察作用之內涵與類型	191
第二節	警察作用之對象	196
第三節	警察作用法與概括條款	213
第四節	司法院大法官有關警察作用法之重要解釋與裁判	227
第五節	對警察法制開展具里程碑意義的司法院解釋 ——以司法院釋字第一六六及第五三五號解釋為例	249
第六節	結語——司法院大法官解釋（裁判）與警察作用法 的興革	264

第七章 警察作用法與基本權利保障

第一節	人身自由	270
第二節	居住、遷徙自由	288
第三節	秘密通訊自由	298
第四節	集會自由	303
第五節	言論自由	312
第六節	工作權	319
第七節	財產權	323
第八節	生命權與身體權	329
第九節	資訊自決（主）或資訊隱私權	335
第十節	交通基本權的形塑	356
第十一節	國際人權公約內國法化與人權保障	363

第八章 警察危害防止與犯行追緝任務及職權之競合

第一節	警察協助檢察官偵查犯罪之任務	373
第二節	警察危害防止與犯行追緝任務之競合	388
第三節	結語	406

第九章 警察針對特殊治安對象之職權行使

第一節	治安顧慮人口之查訪——警察職權行使法第十五條 評釋.....	411
第二節	恐怖主義之抗制——以德國法制為例	428
第三節	跟蹤騷擾事件之防制.....	448
第四節	境外敵對勢力之防衛.....	461
第五節	結 語	468

第十章 警察救濟法

第一節	不服警察行政行為之爭訟	473
第二節	警察賠償與補償	491
第三節	多元價值下自由與秩序之衡平	499

關鍵詞索引	507
-------------	-----

大法官釋字及憲法法庭裁判索引.....	515
---------------------	-----



元照出版

搶先試閱版

第一章



緒 論

第一節 警察之意義

- 第一項 學理上之警察意義
- 第二項 組織上之警察意義

第二節 警察法之意義

- 第一項 警察法之範圍
- 第二項 警察法之法源
- 第三項 警察法與其他法領域之關係

第三節 警察行政法之內涵

- 第一項 警察行政法屬行政法各論
- 第二項 警察行政法之重要內容
- 第三項 日德警察法簡介

第四節 臺灣警察法學（制）的發展

- 第一項 威權統治時期
- 第二項 民主轉型時期
- 第三項 民主鞏固時期

第五節 結 語

搶先試閱版

以法學觀點及方法，研究、分析、闡述警察有關之學問，應可總稱為警察法學，故以憲法、行政、刑事、民事等法學為基礎，研究警察任務、組織、人員、教育、作用、救濟者皆屬之。本章擬先就架構警察法學體系共通之要素論述之。依序為：一、警察之意義；二、警察法之意義；三、警察行政法之意義，並簡略介紹與我國警察法關係密切的德國、日本警察法狀況；四、綜述臺灣警察法學（制）發展。

第一節 警察之意義

從研究警察定義的文獻中可發覺，警察之意義具有強烈時空性，單從某一種角度、某一時代、某一國度為基點研析警察概念，都可能詮釋出不同內涵。警察一辭在西方發源極早，根據學者研究：「羅馬人取希臘字Politeia，將其拉丁化而成為Politia，這個字的希臘語意是城邦（Staat）的意思，而Politeia又是從Polis派生而來的字，和英文中的政治（Politics）與政策（Policy）來自相同字源，……Politeia一詞涵義甚廣，所有影響城邦居民生存福利的事務皆涉及之，包括治理城邦之技藝（art）的整個觀念¹。」又「Politeia一語本係國家制度之意，……其後傳入德國為Polizei，係良好的秩序之意，當時該字之使用，是指國家整個政策，不限於警察方面，只因彼時國家干涉人民的生活過甚，而干涉又假手於警察，由是良好的秩序遂變成警察之意²。」

以德國為例，警察Polizei一詞，就曾以Policey、Pollitzey、Polluzey表示，而這些用語初始並非指機關或作用，而是指「共同事務良好秩序」（gute Ordnung eines Gemeinwesens）的一種狀況³。在君權獨大且

¹ Martin H. W. Möllers (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, Begriff, 2. Aufl., 2010, S. 1457. Brian Chapman, Police State, 朱堅章等譯，警察國家，幼獅，1978年，第1-2頁。

² 薩孟武著，政治學，2003年增訂2版7刷，第36頁註六。江玉林，歐洲近代初期「警察」與「警察學」的考古，收錄於刑與思——林山田教授紀念論文集，元照，2008年，第9-22頁。Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Polizei, in “geschichtliche Grundbegriffe” - historisches Lexikon zur politisch - sozialen Sprache in Deutschland, Band 4, 1978, S. 875 ff.

³ Boldt, Geschichte der Polizei in Deutschland, in Lisken/Denniger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., 2012, A, Rdnr. 4. 另有學者認為15至17世紀之警察定義，除「狀況」外亦包括「作為」，即所有為建立或維持共同事務良好秩序的作為。Vgl.

4 ● 警察行政法論

無現代權力分立相互制衡或法律保留等理念為有效控制閥的情況下，警察以「促進人民福利」（Wohlfahrtspflege）為名維持國家安全與秩序，成為專制政體下全能且大權在握的人（Omnipotenz des Monarchen），國家行政幾乎等同警察行政，是典型的警察國家（Polizeistaat）。自由民主國家興起後，警察行政先從國家行政限縮為內務行政（innere Staatsverwaltung），警察任務與職權隨之限於秩序行政（Ordnungsverwaltung）範圍，終至以執行為主之執行警察（Vollzugspolizei）⁴，經過長期的警察除權化（Entpolizeilichung）後方形成今日之民主警察。

在華語地區，漢書曾見：「密令警察不欲宣露」之句。但近代「警察」一詞卻來自日本，依清末張之洞、劉坤一之奏議：「……各國清查保甲、巡街查夜、禁暴詰奸，皆係巡捕兵之責，……日本名為警察，其頭目為警察長，而統之以警察部。……凡一切查戶口、清道路、防火患、別良莠、詰盜賊，皆此警察局（部）為之⁵。」至於臺灣現代警察之發展，主要結合日據時期警政制度⁶與國民政府引進之警察制度交相

Franz-Ludwig Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, § 1, Rdnr. 2. 德國Max Planck歐洲法制史研究中心對歐洲警察法制史之研究不遺餘力，並出版豐富研究成果。相關介紹，請參閱陳惠馨，德國法制史——從日耳曼到近代，元照，2007年，第80-85頁。江玉林，歐洲近代初期「警察」與「警察學」的考古，收錄於刑與思——林山田教授紀念論文集，元照，2008年，第16頁。

⁴ Vgl. Reinhard Rupprecht, (Hrsg.) Polizei Lexikon, 1986, S. 307. 李震山，德國警察制度，中央警察大學，1996年，第47頁。

⁵ 曾榮汾，現代警察制度進入中國的幾個重要階段簡介，警學叢刊第30卷第1期，1999年7月，第1-12頁。曾榮汾，中國近代警察史料初編，中央警察大學，1996年。曾榮汾，從「史料初編」略論晚清建警的歷程與成就，警學叢刊第25卷第3期，1995年3月，第57-86頁。曾榮汾，傳統治安制度史綱要，警學叢刊第26卷第1期，1995年7月，第15-42頁。王家儉，清末民初我國警察制度現代化的歷程（1901～1928），臺灣商務印書館出版，1984年。賴淑卿，國民政府警政制度之建立及其發展（1925～1948），政大歷史研究所碩士論文，1992年。

⁶ 清朝政府統治臺灣二百年（1684～1895），日本政府統治臺灣五十年（1895～1945）。有關日據時期的臺灣警政，請參考王泰升，法律史專題講座第捌講：行政組織及作用（下）——臺灣近代行政法史（一）警察行政，月旦法學雜誌第70期，2001年3月，第163-166頁。李崇信，日本時代臺灣警察制度之研究，臺灣大學法律研究所碩士論文，1996年6月。徐國章譯注，臺灣總督府警察沿革誌（第一篇）中譯本I，國史館臺灣文獻館編印，2005年12月。江玉林，「南無警察大菩薩」——日治

激盪下形成⁷。

由於文字之流變、移植，以及各國文化、政體、民情互異，傳統警察概念之界定與詮釋有其困難。邇來，探究警察意義者，則大都從廣義與狹義、實質與形式、功能與組織、學理與實定法等對立概念之比較上著手。究其實，廣義的警察意義，所指者即為實質上、功能上、學理上之警察意義。狹義的警察意義，則係指形式上、組織上及實定法上之警察意義。本書取其中學理上與組織上之警察意義論述之。

第一項 學理上之警察意義

所謂學理上之警察，係將凡具有以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，並以命令強制為手段等特質之國家行政作用或國家行政主體，概稱之為警察，係廣義警察或實質、功能意義的警察（materieller, funktioneller Polizeibegriff），警察與警察作用猶如錢幣的兩面，合為一體。

學者陳立中教授曾稱警察係「作用主體」，其指出：「國家為保護公益，以強制力限制人民之自由，而行使其行政行為者為警察，如無強制之必要，即不得調為警察。」或：「限制人民之身體財產，以防止國家及人民安全幸福之危害為目的之行為者，即為警察。」易言之，警察

7 時期臺北州警察衛生展覽會中的警察形象，政大法學評論第112期，2009年12月，第1-44頁。江玉林，後滕新平與傅柯的對話——反思臺灣日治初期的殖民警察政治，中研院法學期刊第7期，2010年9月，第41-79頁。

第二次世界大戰同盟國領袖在開羅舉行會議（1943）後，日本占據臺澎列島領土之行為即將中止，國民政府接管臺灣準備工作陸續展開，有關警政方面則由中央警官學校開辦臺灣警察幹部講習班，調訓會說閩南、客家語的現職警官三十六人，再分別在泉州、漳州、長沙、永安、海平、建陽及廣東梅縣招訓幹部千餘人，於1945年10月抵達基隆，先行取代當時一萬三千多日本警力，並於1945至1946年在臺招收四千四百六十名警察基層幹部，結訓後分發各縣市補充警力。1946年初，各縣市警察陸續成立，上自高級警察主管，以至派出所主管，百分之九十以上均由前述「臺幹班」師生擔任。1949年後又有甚多警察幹部從中國撤退來臺，其所攜來取代日治時期之警察法制，有許多亦是習自繼受歐陸德國警察法制之日本警察法制，在當時「警察國家」的理念下，接軌轉換應非困難。相關文獻請參考陳純瑩，光復初期臺灣警政的接收與重建：以行政長官公署時期為中心的探討，收錄於賴澤涵主編，臺灣光復初期歷史，中央研究院中山人文社會科學研究所專書，1993年，第21-78頁。

6 • 警察行政法論

是某種實質行政作用主體之象徵，其得以自然人或法人，個人或機關形式表現之。但其又認為：「警察者，乃警察機關與警察人員依據法規，以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害之主要任務與促進人民福利之輔助任務為目的；並以服務、勸導、維護、管理、命令、強制為手段之行政作用。」將警察界定為警察機關與警察人員之行政作用⁸。至於日本美濃部達吉教授認為警察為「作用之本身」，其稱：「警察者，以維持社會安寧，保全公共利益為直接目的，基於國家一般統治權，命令或強制人民之作用。」我國林紀東教授謂：「警察者，以保護公共利益，為其直接目的，基於國家之統治權，以命令強制人民之作用。」梅可望教授謂：「警察是依據法律，以維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利為目的，並以指導、服務、強制為手段之行政作用⁹。」德國Vogel教授謂：「警察係防止公共安全與公共秩序危害任務之謂¹⁰。」

學理上之警察究係一種功能作用，或係功能作用之主體，本可仁智互見，惟若從警察任務與職權觀點言，似以「具有實質警察作用之行政主體（Verwaltungsträger）之總稱」來詮釋學理上之警察為宜。因之，舉凡行政機關中以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，且不排除使用干涉、取締、強制之手段者皆屬之。除一般所理解之警察機關及其人員外，與治安行政有關之情報、海巡、移民機關，法務行政中具有刑事訴訟法上司法警察身分之調查局人員、檢察事務官，以及行政執行官、監獄官等，甚至立法行政中之駐衛警、司法行政中之法警皆屬之。除此之外，普通行政之建管、環保、衛生、交通、消防、戶政、社政、醫政等亦有可能行使強制干預權力之機關及其人員，以及受託行使公權力之私人（包括自然人、法人與非法人團體）亦應包括在內¹¹。

⁸ 陳立中，警察行政法，1992年增訂版，第52頁。

⁹ 陳立中，警察行政法，1992年增訂版，第42-46頁。

¹⁰ Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 33.

¹¹ 江玉林教授在其刊於中研院法學期刊第7期的前揭文中，對於警察定義從廣到狹，從德國法制到日本法制的流變有清楚的敘述，並論及後藤新平在擔任臺灣總督府民政長官時推行的廣義警察與警察政治，乃18世紀歐洲警察國家的移植運用。（第42頁）至於文中所摘錄大日方純夫在「近代日本警察與地域社會」所述日本行政警察包山包海的管轄事項，亦可佐證廣義警察的風貌，（第58頁）而其在國民政府統治

承上，司法院釋字第五八八號解釋即將依行政執行法第十九條第一項執行拘提、管收之法務部行政執行處執行人員定位為「廣義警察」，同時針對憲法第八條第一項所指之「警察機關」，亦採廣義見解而稱：「『警察』係指以維持社會秩序或增進公共利益為目的，而具強制（干預、取締）手段特質之國家行政作用或國家行政主體，概念上原屬多義之用語，有廣、狹即實質、形式兩義之分。其採廣義、即實質之意義者，乃就其『功能』予以觀察，凡具有上述『警察』意義之作用、即行使此一意義之權限者，均屬之；其取狹義、即形式之意義者，則就組織上予以著眼，而將之限於警察組織之形式——警察法，於此法律所明文規定之機關及人員始足當之，其僅具警察之作用或負警察之任務者，不與焉。上述行政執行法既已就管收、拘提為明文之規定，並須經法院之裁定，亦即必須先經司法審查之准許，則其『執行』自非不得由該主管機關、即行政執行處之人員為之（本院釋字第五五九號解釋參照）。是憲法第八條第一項所稱『非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕、拘禁』之『警察機關』，乃採廣義，凡功能上具有前述『警察』之意義、即法律規定以維持社會秩序或增進公共利益為目的，賦予其機關或人員得使用干預、取締之手段者，概屬相當，並非僅指組織法上之形式『警察』之意。是以行政執行法第十九條第一項關於拘提、管收交由行政執行處派執行員執行之規定，核與憲法前開規定之意旨尚無違背。」

學理上的警察，將行使所謂警察權（*Polizeigewalt*）者皆納入，涵蓋面極廣，頗足以闡明國家行政中警察作用之特質。然本書所欲探討者，並非學理上警察之任務與職權，而係下述組織意義上之警察任務與職權。

第二項 組織上之警察意義

實定法上所用警察一語，應可從組織法觀點詮釋之，不論從內涵或形式上，組織法應可再類分為組織及人員（含教育）兩部分。因此，以警察機關及其人員，合稱為警察，是所謂狹義警察，或形式上、組織（機構）上之警察意義（*formeller, institutioneller Polizeibegriff*）。換言

之，是以警察組織形式，賦予警察定義，而不再以警察之任務或作用為界定警察之標準。警察法施行細則第十條第一項即規定：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱。」警察職權行使法第二條第一項亦採之：「本法所稱警察，係指警察機關與警察人員之總稱。」基此，組織意義上之警察，包括「警察機關」與「警察人員」。警察法明文規定之警察機關包括內政部警政署（第五條）、直轄市警察局（第八條）、縣市警察局（第八條）等。其他各種專業警察機關，則依各該警察業務定其名稱，如刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、保安警察各總隊等。有關警察機關與組織法問題將於第四章論述之。有關警察人員法之論述，列於本書第五章。

依前揭細則同條第一款規定，警察命令得由內政部、直轄市、縣（市）政府發布。有職權發布警察命令者，係警察法第九條所稱「依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱」。但若內政部、直轄市政府，或縣（市）政府屬於「組織意義上之警察」，似與一般認知有所差距。以內政部為例，其掌理全國警察行政，並指導監督各直轄市、縣、市警政之實施，其下設警政署。警政署執行全國警察行政事務，掌理全國性警察業務，並統一指揮監督全國警察機關執行警察任務。從而，內政部對警察具有指導監督權，但並非因此就被稱為警察機關，充其量，依法令文義解釋，內政部僅於其「發布警察命令」時，視為行使警察機關之職權。因此，各級行政首長雖對警察機關與其人員，具有指揮監督之權，或為「學理意義上之警察」，但不宜視為「組織意義上之警察」。同理，各事業主管機關，對各相關專業警察機關就其主管業務，雖有指揮監督之權，例如經濟部對保安警察第二總隊、財政部對保安警察第三總隊、交通部對航空警察局、國道公路警察局、鐵路警察局等雖有專業指揮監督之權，但亦不能將交通部視為組織意義上之警察。

綜上所述，廣義（實質、學理）警察係將凡具有以維持社會公共安寧秩序或公共利益為目的，並以命令強制為手段等特質之國家行政作用或國家行政主體，概稱之為警察；狹義警察是將警察機關及其人員合稱為警察，是所謂組織（機構）上之警察意義（institutioneller

Polizeibegriff) 或稱形式意義 (formeller Begriff) 之警察¹²。由於組織意義上之警察，受警察組織型態之制約，而組織法得適時修訂，機關與人員之消長有其軌跡可循，依此所界定之警察，較合乎實際，並具可塑性¹³。

第二節 警察法之意義

欲闡明警察法之意義，除從其研究範圍著手外，亦可從其法源探求警察法存在及表現之形式，此外，尚可從與其他法域之關係，分析警察法在法律體系中之定位。茲分述於次。

第一項 警察法之範圍

第一款 學理意義警察法之範圍

從學術面言，警察法係指狹義警察（警察機關與警察人員）為達成任務，行使職權所依據或執行有關法令之總稱，主要包括警察行政法與警察刑事法，可合稱為廣義警察法。由於警察刑事法已劃屬刑事法領域，警察行政法乃成為警察法之核心領域，可稱為狹義警察法（見第三節）。

第二款 實定法意義警察法之範圍

我國法制中有一部警察法，係民國四十二年六月十五日總統令制定公布（民國九十一年六月十二日第四次修正），內政部根據該法發布「警察法施行細則」。此兩規範係為詮釋與落實憲法第一〇八條第一項第十七款所謂之「警察制度」而制定，所謂警察制度，包括警察官制、官規、教育、服制、勤務制度及其他全國性警察法制（警察法第三條）。警察法的內容因而包括警察任務、組織（機關／構、設備、經費預算）、人員（教育、訓練、人事）、作用（職權）及救濟之基本原則

¹² Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 33 ff.

¹³ 例如戶政、消防、入出國、海巡等機關原皆屬警察機關，因組織變革修法後皆非屬組織意義上的警察。

10 • 警察行政法論

規定，堪稱警察專業領域之基準（本）法無疑¹⁴。

警察法中重要內容包括警察法第二條規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」另依警察法施行細則第二條規定：「本法第二條規定之警察任務區分如左：一、依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為警察之主要任務。二、依法促進人民福利為警察之輔助任務。」另一重要條文為第九條：「警察依法行使左列職權：一、發布警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」又依警察法施行細則第十條規定：「本法第九條所稱依法行使職權之警察，為警察機關與警察人員之總稱，其職權行使如左：一、發布警察命令，中央由內政部、直轄市由直轄市政府、縣（市）由縣（市）政府為之。二、違警處分權之行使，依警察法令規定之程序為之。三、協助偵查犯罪與執行搜索、扣押、拘提及逮捕，依刑事訴訟法及調度司法警察條例之規定行之。四、行政執行依行政執行法之規定行之。五、使用警械依警械使用條例之規定行之。六、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項，以警察組織法令規定之職掌為主。七、其他應執行法令事項，指其他有關警察業務（第一項）。前項第三款協助偵查犯罪及第六款有關警察業務事項，警察執行機關應編列警察事業費預算（第二項）。」此外，舉凡警察組織（第三條第一項部分，第四條至第八條，第十五條至第十八條）、人員（第十一條至第十三條）、救濟（第十條）等一般授權性規定皆包含其中¹⁵。

¹⁴ 以基本（準）法作為某專業領域原則法之立法方式在我國並不陌生，包括勞動、教育、環境、通訊傳播、原住民、科學技術、文化等基本法。有學者稱：「居於基本法地位之警察法，自民國42年公布施行以來，幾次修正主要集中於警察教育機關之中央化，以及因應精省而廢除省級警察機關，至於其他條文60年來未曾調整，而廣受批評。」洪文玲，警察法之檢討與展望，警察法學與政策，2021年5月創刊號，第19、30-32頁。

¹⁵ 中華警政研究學會呼籲：「如何重新界定警察任務範圍，釐清警察與其他機關防止危害任務之界線及職務協助關係，檢警偵查犯罪主從關係與經費分擔，明確中央與

由上可知，實定法上之警察法，將警察於防止公共秩序、社會安全有關危害之任務與職權，同時表現在刑事與行政危害防止上，其規範內容係廣義警察法，排除刑事法後，即為狹義警察法。綜上，本書所採警察法之意義，係上述學理意義之警察行政法或實定法意義中之狹義警察法。

第二項 警察法之法源

警察法第二條明示，警察任務為「依法」維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利，警察法第九條第一項亦明定警察「依法」行使職權。「依法」兩字至少有雙層意涵，其一，警察任務與職權需有法律授權基礎（Ermächtigungsgrundlage），蓋行政機關中擔負「維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」任務者，非僅警察機關與警察人員，尚有其他機關及其人員，有法律根據方可避免警察任務與權限恣意擴張。其次，警察為完成任務行使職權應依「正當法律程序」原則。兩者共同構成法治國家中行政機關遵守「依法行政」原理最基本之實體與程序要求。至於賦予警察任務與職權之法律，主要是依據成文法如憲法、法規、條約或協定、行政規則；其次，則有根據不成文法之習慣、裁判、解釋、法理（一般法律原則）者。

第一款 成文法部分

一、憲 法

中華民國憲法並未明示警察任務或警察職權，惟前言中即揭櫫：「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」等目的，該目的必須由國家所有機關共同達成，警察既為國家行政機關之一，自有參與的責任與義務，特別是保障民權與奠定社會安寧兩項¹⁶。此外，憲法第一〇八條第一項第十七款乃規定，警察制度由中央立法並執行之，或

地方事權分配，確立具備武力的特殊文官之人事制度，凡此均有賴警察法之層次位階，方足以作根本性的處理，並據以作為組織、人事、職權法規之基礎，從而建構21世紀自由民主人權法治新時代，政治中立，公正執法與治安專業之警察法規體系。」中華警政研究學會，警察法修正草案建議書序言（林德華主筆），五南，2021年6月。

¹⁶ 李震山，憲法前言效力，月旦法學教室第53期，2007年3月，第8-9頁。

12 ● 警察行政法論

交由省縣執行之；第一一〇條第一項第九款規定，縣警衛之實施，由縣立法並執行之，由中央與地方分享警察權，俾以落實憲法所欲追求之目的¹⁷。立法院所制定的警察法，即是本於「憲法委託」（*der Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber*）而履行其責任之成果。

二、法 規

可分為中央法規與地方法規二部分，法規中又包括由民意機關及行政機關所定之規範。在中央稱為法律與命令，以中央法規標準法為準據法，在地方稱為自治條例與自治規則，主要依據為地方制度法。再基於法律與憲法牴觸者無效，命令與憲法或法律牴觸者無效之法位階理論（憲法第一七一條、第一七二條參照），以維持法秩序的穩定性。

（一）中央法規

中央之法律係指經立法院通過，由總統公布之法律（名稱為法、律、條例、通則）而與警察任務與職權有關者，大都為刑事法與行政法。就刑事法部分，最重要者為依刑事訴訟法第二二九條至第二三一條之一規定，司法警察（官）有協助檢察官或聽受檢察官指揮、命令偵查犯罪（詳見第八章第一節）。刑事訴訟法外，警察亦依槍砲彈藥刀械管制條例、少年事件處理法、組織犯罪防制條例等特別刑事法令，承擔犯行追緝（*Verfolgung der Straftaten*）之任務與職權。

行政法律中賦予警察特定任務與職權者不在少數，若從各該法律是否主要由警察機關適用者，可區分為警察專屬法律與非警察專屬法律兩類。前者以概括性規定警察任務、組織與職權之警察法最具代表性，特別是前曾述及的警察法第二條及第九條規定。此外，輒為個別專業性法律，例如作用法性質的警察職權行使法、集會遊行法、社會秩序維護法、道路交通管理處罰條例等，都個別賦予警察特定任務與職權。非警察專屬之行政法律得作為警察任務職權行使之依據者，大多是行政機關共同適用之法規，例如一般性質的行政程序法、行政執行法、行政罰法等。

¹⁷ 憲法中所設省之制度，已依憲法增修條文第九條規定而虛級化。另依憲法第一一八條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」

中央之命令是指能對外發生法律效力，同時拘束機關與人民之法規命令（*Rechtsverordnung*），即行政程序法第一五〇條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（第一項）。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神（第二項）。」中央法規標準法第三條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」依同法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」惟法律授權行政機關訂定行政命令（稱為授權命令或委任命令），若涉及干預性者，其授權之內容、目的及範圍應明確¹⁸，可避免形成空白授權（*Blankovollmacht*）導致行政恣意擅為，就此，立法院職權行使法第十章明定行政命令之審查程序。

承上，警察主管機關（警察法施行細則第十條第一項第一款）得頒布法規命令作為警察任務之法律依據，例如警察法施行細則。警察機關亦得與其他機關會同訂定法規命令者，例如依道路交通安全管理處罰條例第九十二條第一項規定授權所訂定的交通安全規則，皆已直接或間接賦予警察特定任務與職權。至於總統依憲法增修條文第二條第三項發布緊急命令（例如依八十八年九月二十五日之緊急命令及緊急命令執行要點），非屬一般法規命令，其效力甚至可變更、排除或停止法律之適用，若該項緊急命令賦予警察任務與職權時，自得作為執法之依據。

¹⁸ 司法院大法官解釋一再強調：「若法律授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍應具體明確。」（司法院釋字第三一三、三六七、三九〇、四〇二、四〇六、四一一、四四三、四五四、四七九、四八八、四九七、七〇五、七六五、七八八號等解釋參照）此外，大法官亦有「從母法整體規定及精神，去探求法規命令是否合乎母法之授權目的、內容及範圍。即所謂授權須具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯性意義為判斷。」（釋字第四二六號解釋）或「依法律整體解釋推斷立法者是否有意授權主管機關訂立法規命令，而非拘泥於特定法條之文字。」（釋字第三九四號解釋）等較具彈性的說法，前後落差之判斷應依重要性理論（*Wesentlichkeitstheorie*）再斟酌，質言之，若限制之規定對基本權利之實現有重要影響者，即需法律明確授權。

(二) 地方法規

地方法規又稱自治規章（*autonome Satzung*），係自治行政主體（含地方自治團體及其他公法團體）本於權限就其所掌理的自治事務所制定一般抽象法規範，其應有三種態樣：1. 由地方自治團體之立法機關（議會、鄉鎮民代表會等）所通過之直轄市法規、縣市規章或鄉鎮市規約，其具有議會法（*Parlamentsgesetz*）性質，稱為自治條例。2. 由地方自治團體之行政機關（直轄市、縣、市政府等）所訂者，稱為自治規則或委辦規則，其具有法規命令之性質。3. 由公法人團體規範本身事務之自治章程，例如改制前之農田水利會（釋字第六二八號解釋參照）、大學自治規章（釋字第六二六號解釋），以及依原住民族基本法所成立部落之章程等，其可發揮因地、因事制宜及尊重專業等功能¹⁹。

地方制度法第三十條規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效（第一項）。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效（第二項）。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效（第三項）。第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效（第四項）。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之（第五項）」²⁰。

依警察法第三條第二項規定：「有關直轄市警政與縣（市）警衛之實施事項，其立法與執行，應分屬於直轄市、縣（市）。」同法施行細

¹⁹ 許春鎮，論自治規章，新學林，2021年，第26頁。

²⁰ 司法院釋字第四九八與五五〇兩號解釋中均揭示「地方自治為憲法所保障之制度」，「憲法制度保障」一詞，在消極意義下，是要求國家不得掏空該制度之內涵，包括人事、財政、立法、裁罰等重要自治權限；在積極意義下，是要求國家有「形成一定取向制度」之義務。但為避免地方自治權的濫用而分散國力、減低行政效率、紊亂法位階秩序、阻礙人民福祉追求，乃有自治監督之設計，而立基於民主法治國理念下之自治監督，並非以限制地方自治權為鵠的，換言之，不能完全以中央權力之一體性與貫徹性為思考主軸，「自治」與「監督」所生的緊張關係，毋寧是中央與地方關係問題癥結之所在。轉引自李震山，行政法導論，三民，2025年13版，第111-114頁。

則第五條、第六條則分別針對縣（市）與直轄市之立法事項有進一步規定。準此，自治規章中若有賦予警察任務與職權者，即為地方警察執法之主要依據。

三、條約與協定

條約泛指我國以國際社會一份子，共同參與締定或與其他國家個別訂定之國際約定，其得以條約或公約等名稱表示之。我國學者於論及條約與國內法律何者具有優越地位時，見解有異，但大多肯定條約具有國內法之效力²¹。所謂協定，亦是用以規範國與國間的權利義務關係，性質上屬準條約其法律效力與條約並無不同。惟條約因關係重大，通常係以國家或國家元首的名義締結，簽署後照例需批准。協定內容則偏向於執行或行政方面，通常係以政府或政府部會名義締結，簽署後即發生效力，最常見的是貿易協定，與技術合作協定。姑不論行政機關是否會藉國際協定，片面排除國內法之適用，而有侵犯立法權之虞²²，若我國與他國締結條約或協約，其中內容有賦予警察任務或職權者，亦將成為警察執法之法源。

特別值得一提者是，將國際條約內化為內國法令，例如經濟社會文化權利國際公約（一九七六年一月三日）以及公民與政治權利國際公約（一九七六年三月二十六日）已由立法院審查通過（二〇〇九年三月三十一日）之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」中，明定兩公約不論是否交存聯合國秘書處，當中所揭示保障人權之規定都有國內法的效力，將與憲法及法律保障人權之規定接軌。此種國際公約內國法化的情形，除依憲法第五十八條第二項及第六十三條經行政院院會及立法院議決而簽訂，亦係落實我國憲法於第一四一條有

21 丘宏達，國際法在我國國內法上的地位，憲政時代第19卷第4期，1994年4月，第81頁以下。

22 司法院釋字第三二九號解釋稱：「憲法所稱之條約係指中華民國與其他國家或國際組織所締結之國際書面協定，包括用條約或公約之名稱，或用協定等名稱而其內容直接涉及國家重要事項或人民之權利義務且具有法律上效力者而言。其中名稱為條約或公約或用協定等名稱而附有批准條款者，當然應送立法院審議，其餘國際書面協定，除經法律授權或事先經立法院同意簽訂，或其內容與國內法律相同者外，亦應送立法院審議。」

關中華民國之外交應「尊重條約及聯合國憲章」規定之表現（詳見第七章第十一節）。

四、行政規則

依行政程序法第一五九條規定行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。其內容大致可分兩種：(一)關於機關內部之組織、事務分配、業務之處理方式、人事管理等一般性規定。(二)為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。此等規定雖對行政外部之人民，並不具備法規範之拘束力；惟就行政內部而言，訂定機關及其下級機關與屬官均應遵守，產生自我約束之拘束力（行政程序法第一六一條參照），不失為依法行政之法源依據。若該規則不牴觸上位規範而合乎法位階秩序，自得作為警察任務與職權之依據。例如警察機關為取締酒後駕車所訂頒之作業程序，即屬行政規則。

第二款 不成文法部分

一、習慣法

習慣法（Gewohnheitsrecht）並非制定法（Gesetz），而是經長期、勻稱之慣行而在法律關係人間所形成法的確信（Rechtsüberzeugung）。例如水利法第一條規定：「水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定。但地方習慣與本法不相牴觸者，得從其習慣。」由於習慣法內容之明確性屢有爭議，以及法官於審判時對之是否承認並無定論，而依法行政中法律保留原則不斷的被強化，致使習慣法在行政法法源地位今非昔比²³。



元照出版

搶先試閱版

²³ 民法第一條規定：「民事，法律所未規定者，依習慣；無習慣者，依法理。」我國行政法院原則上承認行政慣例為法源：「行政先例原為行政法法源之一，如非與當時有效施行之成文法明文有違背，自得據為行政措施之依據。」（最高行政法院四十八年判字第五十五號判決）

二、裁 判

在成文法國家中之法官主要功能在適用法律，而非創造法律，因此並不承認裁判有創造法律之效用，但此並不影響法官於審判中創設出某些法律標準，因而產生「拘束力」。此種作為補充法律或具體化法律之所謂法官法（*Richterrecht*），內容若與行政法有關者，亦被認屬行政法之法源。以行政法院裁判為例，其對行政機關就具有事實上及規範上之拘束力，係依行政訴訟法第二一六條第一項及第二項之規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」由權力分立中，司法有審查行政不法之功能外，上述拘束力之說明應可表示，司法機關所為之裁判在「個案上」之見解，已經形成實質優於行政之效果。此皆足以顯示，實質行政法之內涵已存在或表現於裁判之中，成為行政法研究或行政實務中不可忽略的一部分，其當然適用於與行政法關係密切的警察行政法領域²⁴。

特別值得一提者是，我國法官審判適用判例的長期制度，包括判例選編、變更制度及決議統一法律見解制度，已透過修改法院組織法而廢除。主要理由係，判例、決議之見解並非「立法院通過，總統公布之法律」而不具通案拘束力，縱使該等法律見解經法官於確定終局裁判援用，仍難認與命令相當，故難合於憲法第八十條及第一七〇條法官依據「法律」審判之精神。於今改採由終審法院所設大法庭統一法律見解機制，藉以確保終審法院在審理個案時，對於同一種法律爭議所適用的見解的一致性，既可使整體法律規範秩序具有安定性及可預測性，又可發揮司法權促進法律續造的功能。因此，最高法院、最高行政法院於前揭法律修正施行前依法選編之判例，若無該判例之裁判全文可資查考者，自修定條文生效後停止適用。至於終審法院大法庭作成之法律見解，雖無通案之效力，但據以裁判之終局判決將成為最高法院之「先前裁判」，除非再行提案，否則後裁判應採取先前裁判之見解，據以統一法律見解。

²⁴ 林明鏘，警察職權行使法與行政法院裁判——以2004年至2009年裁判為中心，收錄於氏著，警察法學研究，臺大法學叢書199，新學林，2011年，第283-323頁。

三、解釋

就解釋言，法律適用過程之解釋可分為司法解釋及行政解釋。司法院大法官之解釋具有法源性已無庸置疑，依司法院釋字第一八五號解釋：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定。其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」在警察法研究中，大法官解釋內涵（包括解釋主文、解釋理由、不同意見書）之探討，已成為不可或缺之部分。惟依民國一一一年一月四日生效的憲法訴訟法，司法院大法官組成憲法法庭改以審判的方式審理所管轄的事件，過去被稱為司法院大法官釋字（第一至八一三號解釋），已因改以審判方式決定而稱為憲法法庭裁判（例如一一一年憲判字第一號判決）。至於行政解釋部分，除針對個案外，就通案部分往往以前述行政規則方式表現（函釋），或形成行政慣例之可能，自具有法源之性質²⁵。

四、法律原則

有關行政法之一般原則，依其適用之普遍性觀點言，參考行政程序法第一條及第四條至第十條，大約有依法行政原則、正當法律程序原則、明確原則、平等原則、比例原則、信賴保護原則、有利與不利情形一律注意原則、合義務性裁量原則。此外，尚有公益原則、不當聯結禁止原則等²⁶。這些原則已成為行政法及警察法法理一部分而具有法源地位。

第三項 警察法與其他法領域之關係

第一款 警察法與公法

時下所稱之公法係憲法與行政法之統稱。憲法授權立法者依憲法精

²⁵ 司法院釋字第二八七號解釋認：「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。……」由此可知，行政釋示之法源性質。

²⁶ 城仲模主編，行政法之一般法律原則(一)(二)，三民，1994、1997年。

神律定警察制度，並要求所有國家權力之行使應以保障人民自由、權利為宗旨，與警察法關係密切。至於作為具體化憲法的行政法（*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*）與狹義警察法關係更為密切²⁷，彼此除主從關係外，尚有總論與各論關係，將於本章第三節詳述之。

第二款 警察法與刑事法

傳統警察法學與刑事法關係相當密切，此與行政法學發展較晚須多所借重刑事法學理論有關。以過去之「違警罰法」及今日之「社會秩序維護法」體例與所依據之理論基礎為例，甚多是援引自刑罰的責任條件、責任能力、行為之個數及處罰等理論。其固因給付、福利行政國家理念興起而有所轉變，惟警察同時擁有危害防止及犯行追緝之任務，從而衍生應兼顧行政法、刑事法兩不同法域諸多問題，此乃警察法學上一項特色。

德國警察法之立法上亦曾為警察法與刑事訴訟法、秩序違反法之調和（*Harmonisierung*）大費周章，大致上從危害防止觀點，有以下方向可資遵循²⁸：一、有關犯行追緝（*Strafverfolgung*，一般稱為犯罪偵查）者，納入刑事訴訟法。二、非屬犯行追緝之危害防止者，納入警察法中。三、若在犯行追緝或危害防止兩領域皆需要之職權，在刑事訴訟法上及警察法中皆需規定，例如：身分確認、鑑識、傳喚及調查、物及人之搜索、住宅之侵入及搜索。四、避免以警察法作為犯行追緝之依據，或以刑事法作為防止危害之依據，但不排除兩者在程序上亦有轉換可能性²⁹。就此，本書將於第八章中續為論述。

揮別集權國家大一統綜合式無所不包的警察法建構與思維後，逐漸

²⁷ 陳立中教授謂：「警察行政法乃行政法之一部分，是規定警察組織及其作用法規之總稱，亦即規定警察組織及警察職權之法規。」參考前揭氏著，警察行政法，1992年增訂版，第65頁以下。

²⁸ Reihard Riegel, *Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes-mit Begründung und Anmerkungen*, 2. Aufl., 1978, S. 15 ff.

²⁹ 相關研究，請參考鄭善印，日本法制上警察之行政質問權與司法偵查權之糾葛，收錄於法與義——Heinrich Scholler教授七十大壽祝賀論文集，五南，2000年，第457-490頁。

將警察法從「刑事與行政合流」的漩渦中解放出來，大多是拜自由、民主、法治化之賜，力行權力分立（散）相互制衡、優先保障人權的自由民主憲政秩序等理念，值得珍惜。

第三款 警察法與民事法

由於我國之法律體制屬大陸法系，因此受到傳統公私二分法之影響，警察法則是公認具有濃厚公法屬性之法領域，但並不表示警察法學中就完全與私法或私權爭執之處理無關。例如一、私權保護與警察公共性原則之折衝。在傳統警察法學內，警察公共性原則確有約制警察任意擴張其任務與職權至私法領域之功用，這在以消極干預行政為警察工作主要內涵的時期中，不可或缺，但進入積極福利行政領域中，若毫無例外的遵守警察公共性原則，反而授予警察在許多「保障民權」情況下，有不作為之藉口。因此，有條件的放寬警察公共性原則，為時勢之所趨，晚近立法即允許公權力介入私權爭執領域，詳見本書第三章第四節。二、警察之私法行為。警察以私人地位與其他私人成立私法關係之行為，其又可略分為三：行政輔助（籌購）行為、行政營利行為、私法形式之給付行政。其中警察行為之行政輔助行為中一般採購、租賃等行為，為典型之私法行為，至於大型採購則須適用政府採購法之規定。三、私人參與警察工作之行政委託私人。例如行政程序法第十六條第一項：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」行政機關權限內之事項，固以自行處理為原則，但有時基於實際需要或某種困難，得依法令或本於職權，委由私人辦理之，警察實務上以及警察法研究上，已不能自外於此種趨勢，本書第五章第四節及第九章第三節與之亦有關聯性。

第三節 警察行政法之內涵

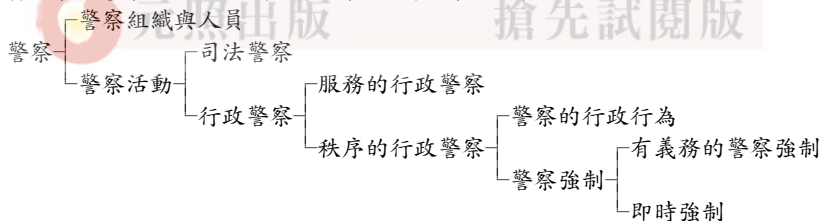
由於警察同時被賦予行政與刑事危害防止的雙重任務與職權，從而廣義警察法應包括警察行政法與警察刑事法，惟後者被劃歸刑事法領域，本書所論者為狹義警察法之警察行政法。

第一項 警察行政法屬行政法各論

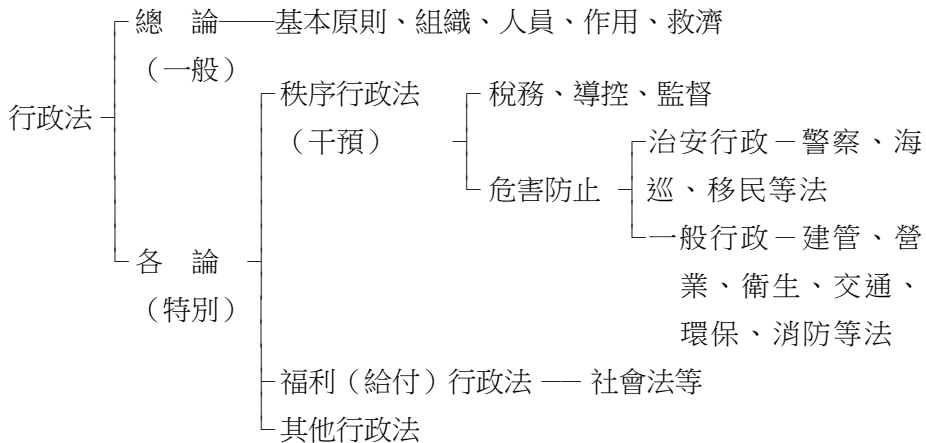
若比照刑法有總則（論）、分則（各論），民法有總則及各論，行政法在學術體系上亦可分為總論（Allgemeiner Teil）及各論（或特論 Besonderer Teil）。總論係探討該法域之通則性問題，包括行政法之一般原理原則、行政組織、人員、作用、救濟之共通部分，並作為支配個別領域之依據而形成至少下述兩個面向的各論：其一，可依行政作用之特質分為秩序行政法、給付行政法、計畫行政法、保護行政法等。其次，依行政機關組織之性質，分別為財政、營業、教育、文化、社會、警政、衛生、環保、交通、建管、土地等，各冠上行政法之名。警察行政法則屬秩序行政法一支，其架構與內容完整的涵蓋基本原則、警察組織法、警察人員法、警察作用法、警察救濟法等，可說是典型的行政法各論³⁰。茲以下圖例示之：

（續接次頁）

³⁰ 德國現代行政法學奠基者Otto Mayer於1895年出版德國行政法（Deutsches Verwaltungsrecht）一書初版即分為總論與各論，並將警察權列入各論，迄1924年第三版各論之第一編「警察權」，下分八章（第十九章至第二十六章），章名依序為：警察概念的發展、警察權的界限、警察命令、警察許可、警察罰、警察強制與執行、直接強制、以權力適用方式實施強制的特點。國內以警察行政法為名之著作，請參考劉嘉發，警察行政法之理論與實務，1999年。陳立中，警察行政法，1992年增訂版。鄭善印教授以下圖清晰顯示警察與法律的體系結構，但於摘要中表示，「本文並不處理警察的國庫行政及內部行政」，參閱氏著，警察與法律，警學叢刊第30卷第6期，2000年5月，第142頁及第147頁。



22 • 警察行政法論



警察行政法不僅是「組織意義」警察依法行政的主要依據，亦可作為與警察同屬治安機關的海巡、移民等，以及與警察共同從事危害防止的環保、交通、消防、建管、衛生等行政機關從業人員執法的參考。警察行政法學若要成其大而作為「秩序行政法」領頭羊，必須與憲法及行政法總論密切接軌，從中獲取源源不絕的前瞻資訊而提升視野。而警察行政法的學術取向最重要的功能，是建立專業自主的理論體系，避免警察規範趨於官僚、技術、瑣碎、邊緣化的過度實務取向，以降低警察成為政治或政策工具的可能性。

第二項 警察行政法之重要內容

警察行政法作為行政法各論而經累積足夠理論與實務資料後，其本身亦可自成一領域並分為總論與特論（各論）。前者依行政法總論的框架再專精化為：一、任務法論。二、組織法論。三、人員法論。四、作用法論。五、救濟法論。特論部分，大多涉及個別性質之特別立法之部分，例如以警察職權行使法、社會秩序維護法、集會遊行法、警械使用條例及道路交通管理處罰條例等警察重要法令為名發展出的各論³¹。

³¹ 考試院舉辦公務人員特種考試警察人員三等考試之「警察法規」、四等考試之「警察法規概要」，大多屬警察行政法特論範圍，包括警察法、行政執行法、社會秩序維護法、警械使用條例、集會遊行法、警察職權行使法及公務人員行政中立法。請參許福生主編，劉嘉發、蔡庭榕等合著，警察法學與案例研究，五南，2020年2

關鍵詞索引

一劃

一般人格權 298, 299, 330, 340, 423
一罪不二罰 231

二劃

人工智慧 347, 351, 355, 357, 359, 455
人身自由 36, 66, 81~84, 171, 194, 228, 232, 233, 243, 248~252, 254, 255, 261, 262, 267, 269~290, 293, 309, 329, 331, 334, 341, 358, 359, 403, 427, 454
人性尊嚴 156, 251, 269, 278, 298, 302, 305, 324, 330, 335, 340, 344, 345, 365, 423, 429, 430, 437~440, 446~448, 453~457, 469
人格權 298, 299, 330, 340, 346, 368, 387, 423, 427
入出國 9, 33, 44, 53~57, 111, 170, 264, 272, 275, 281, 283~285, 294~297, 436

三劃

土地管轄 76, 79, 109
工作權 134, 135, 160, 180, 183, 194, 229, 230, 238~242, 262, 268, 269, 289, 319~322, 324, 358
干預行政 20, 29, 43, 57, 58, 60, 63, 92

四劃

不介入私權爭執原則 85, 86
不確定法律概念 39, 88, 196~198, 213, 214, 216, 219, 220, 227, 282, 353, 398, 404, 415
公共安全 6, 24, 26, 40, 58, 83, 85~87, 93, 94, 130, 187, 197~199, 205, 211, 213, 215~220, 227, 280, 287, 292, 306, 307, 315, 318, 328, 343, 348, 415, 420, 432, 437, 439, 443, 501
公共秩序 6, 10, 11, 26, 39, 40, 67, 86, 88, 98, 106, 107, 187, 191, 197, 198, 211, 214~220, 227, 241, 247, 273, 287, 294, 315, 316, 318, 319, 325, 343, 426, 465
公權力獨占 91, 174, 180, 211
反滲透法 461~464
文武分治 44
比例原則 18, 27, 28, 56, 84, 135, 140, 141, 143, 146, 173, 176, 177, 200, 208, 209, 211, 212, 223, 229~233, 236, 237, 239~243, 245, 247~249, 256, 260, 272, 281, 285, 290, 297, 305~307, 309, 310, 313, 314, 325, 327, 332, 333, 340, 342, 345, 348, 349, 353, 363, 390, 393, 398, 403, 404, 418, 423, 424, 426, 427, 438, 441, 443, 462, 479, 482, 486, 491

購書請至：<https://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=18713>

國家圖書館出版品預行編目資料

題名／著者：警察行政法論：自由與秩序之折衝
／李震山著

版本：七版

出版：臺北市：元照出版公司, 2026.07

識別碼：ISBN 978-626-369-458-3（平裝）

| CIP 115008297

主題詞：LCSTT：警政法規 | LCSTT：論述分析

分類號：575.81

警察行政法論

——自由與秩序之折衝

5C223RG

作 者 李震山

出 版 者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 28 號 7 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 680 元

專 線 (02)2375-6688

傳 真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

出版年月 2007 年 9 月 初版第 1 刷

2026 年 7 月 七版第 1 刷



元照出版 試閱版

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-626-369-458-3



本書簡介

警察法學除涉及刑事法領域者外，一向被納屬行政法各論，其體系架構或個別議題之研析，皆需與行政法學發展亦步亦趨。再者，行政法與憲法並列為公法，現代警察法學之研究，倚重憲法諸多原理原則及基本權利保障理論漸深。本書的書名與內容即可證明憲法、行政法、警察法間環環相扣的密切關係，主宰全書的思維與脈絡。各章內容力求扼要，更求前後貫串，一氣呵成。



元照出版公司

地址：臺北市館前路28號7樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw



元照網路書店



元照粉絲團

